

人権に関する条例紹介(1) : 川崎市人権オンブズパーソンについて : 平成20年の報告書を中心に

著者	久禮 義一, 平峯 潤
雑誌名	関西外国語大学人権教育思想研究
巻	13
ページ	16-31
発行年	2010-03
URL	http://id.nii.ac.jp/1443/00005741/

人権に関する条例紹介（１）

川崎市人権オンブズパーソンについて

～平成20年の報告書を中心に～

久禮 義一
平峯 潤

１ はじめに

近代立憲主義における人権救済の役割を担うのは、主として裁判所であるが、裁判所における人権救済には、以下のような問題点や限界が存在する。

第１に、裁判は時間的・経済的・心理的負担が伴い、かつ簡易・迅速な救済が行えない。

第２に、裁判においては、救済対象となる「権利」が法律上の権利に限定され、社会で生じる様々な人権侵害を幅広く救済することができない。多くの人権侵害や差別が、権利としての成熟性に欠けるという理由の下に、救済されないまま捨て置かれている。

第３に、裁判では、主たる救済策が過去の損害に対する金銭賠償に半ば限定されており、権利侵害を受けた者が納得のいく解決が得られないという現状がある。人権侵害の被害者が、加害者の謝罪や加害者との関係修復を求めたとしても、人権侵害に対する謝罪は、名誉棄損など一定の場合を除いて請求することができず、現行法上、被害者が加害者に対して請求できることは、ほとんど金銭賠償に限られているのである。

第４に、裁判は社会権など政策判断を伴う人権保障に不向きであり、効果的な解決を導き得ない。

第５の問題として、裁判において救済できるのは原則として当事者だけであり、「将来の被害者」を予防することができないという点が挙げられる。人権侵害の多くは、それを生み出す構造的な原因が存在するが、裁判ではそ

うした根本的な問題にメスを入れることはできず、その結果、対症療法的な被害者救済に止まらざるを得ない。

セクシャル・ハラスメントを例にとれば、それを生み出している企業の体質や職場環境そのものを改善していかない限り、同じような行為が再び行われ、新たな被害者を生むことになる。しかし、裁判所ができるのは、被害者本人に向けた個別的な救済のみであり、「将来の被害者」の発生を予防するための根本的な救済を行うことはできない。

第6は、裁判官の資質という問題がある。裁判官は法律の専門家であるが、必ずしも人権問題の専門家ではない。^{注1)}

このように現状の司法上の人権救済制度や国の行政機関による人権救済制度はそれぞれ問題を抱えているが、これを補い得るものとして、自治体の人権救済制度がある。^{注2)}

自治体独自の人権救済制度としては、1999年に設置された兵庫県川西市の「子どもの人権オンブズマンパーソン」や2000年に設置された埼玉県の「男女共同参画苦情処理委員」が先駆であるが、近年においても、埼玉県の「子供の権利擁護委員会」(2002年)や秋田県の「子ども権利擁護委員」(2006年)、あるいは千葉県の「障害のある人の相談に関する調整委員会」(2007年)などいくつかの制度・組織がつくられている。

しかし、制度の内容や活動実績において、最も注目されるのは、2002年に設けられた川崎市の人権オンブズパーソンであろう。川崎市の人権オンブズパーソン制度の第1の特色は、行政による人権侵害に対する救済と私人間の人権侵害に対する救済を一括して担う点にある。この点で、行政に対する苦情処理のみを行う他の自治体のオンブズパーソンと異なり、川崎市人権オンブズパーソンの場合、行政による人権侵害と私人間の人権侵害とで救済手続を分け、行政による人権侵害については、より強い調査権限と救済権限を発揮できることになっている。

第2の特色は、子どもと男女平等という2つの分野にまたがる事案を扱う点にある。他の自治体の人権救済機関の場合、子どもなら子ども、性差別なら性差別というように、単一の分野しか扱わない機関が多い。その点、川崎

市人権オンブズパーソンの所轄範囲は相対的に広範であるといえる。^{注3)}

本稿においては、川崎市人権オンブズパーソン平成20年度報告書（平成21年6月発行）を中心に、制度の概要を紹介し、特色と問題点について若干の考察を試みる。

2 川崎市人権オンブズパーソン条例

（1）条例制定の経緯

川崎市では、世界に開かれた人権感覚豊かな地域社会の形成「人権・共生のまちづくり」を目指している。こうした基本施策の実現のため「川崎人権政策研究会」や「かわさき人権懇話会」を設置し、調査・研究を重ね平成12年「川崎市人権施策推進指針」を発表し、市としての人権施策の方向性を明らかにしてきた。

一方、個別の人権侵害に対する救済制度の検討が行われ、男女平等推進協議会による「男女平等オンブズの設置に向けての提言」や、「子ども人権オンブズパーソン」制度設置の提言があり、平成12年12月には「子どもの権利オンブズパーソン」制度設置の提言があり、平成12年12月には「子どもの権利に関する条例」が、平成13年6月には「男女平等かわさき条例」が制定された。

こうした、子どもの権利侵害や男女平等にかかわる人権侵害から救済するための機関設置が課題となり、「川崎市統合的の市民オンブズマン制度検討委員会室」が設置され、平成13年4月に「人権が尊重される地域社会を目指して－川崎市人権オンブズパーソンの設置による統合的オンブズパーソン制度の構築に関する提言」が出され、同年6月「川崎市人権オンブズパーソン条例」が設定された。^{注4)}

子どもや男女平等に関する人権に限ったのは、すべての人権救済のための機関をつくるとすれば、その体制づくりにはさらなる時間と費用とが必要であり、また国や県の制度整備を待たねばならないものも存在し、短期間のうちに制度をスタートさせることは非常に困難である。そこで、先に記した2

つの条例に基づいて人権救済機関をつくり、以後市民からの要望、その他の働きかけ等社会的機運の高まりに応じて、その機能を附加していくのが適切であると考えられたのである。^{注5)}

(2) 条例の内容

2001年6月に成立し、2002年4月から施行された。条例の目的は「市民が人権の侵害に関する相談及び救済の申し立てを簡易に、かつ、安心して行うことができる」体制を整備し、市民の理解と相互の協調の下に迅速かつ柔軟に人権の侵害から救済を図」ることによって、人権が尊重される地域社会づくりを行うことであり、この目的を達成するために、人権オンブズパーソンの設置を定めている（第1条）。

人権オンブズパーソンは定数2人、任期3年（1期に限り再任可）の機関で、市長が議会の同意を得て委嘱する（第8条）。

人権オンブズパーソンの職務は、人権侵害に関する相談、助言、調査、調整、勧告などを行うことであるが（第3条）、ただしすべての人権問題を扱えるわけではなく、その所轄は性差別やセクハラ、DVなどの「男女平等にかかわる人権の侵害」と、いじめや虐待などの「子どもの権利の侵害」という2つの分野に限られている（第2条）。

上記2分野に関する人権侵害を受けた市民（市内に在学・在勤の者を含む）は、人権オンブズパーソンに救済の申し立てを行うことができ、また、人権侵害を受けた当事者でなくとも、人権侵害を察知した第三者が、市民に代わって申立を行うこともできる（第13条、第14条）

申し立てを受けた人権オンブズパーソンは当該事案に関する調査を行うことになるが、第三者による申立については、人権侵害を受けた当事者の同意を得なければならない。

また人権侵害の発生から3年以上経過した事案については、原則として調査を行わない（第15条）。

なお、具体的な申立がなくとも、人権オンブズパーソンが自己の発意に基づいて調査を行うことも認められる（第16条）。

調査の方法は、質問、事情聴取、書類の閲覧、実地調査などであるが、市の機関に対しては、これらの調査に応じることを「要求」できるのに対し、それ以外の者については、調査への「協力」を求められるにとどまる（第18条、第21条）。

調査の結果、人権侵害の事実が認められたときは、人権オンブズパーソンがその是正を働きかけていくことになるが、この場合でも、相手が市の機関である場合とそれ以外の者である場合とで手法に違いがある。市の機関が対象である場合には、人権オンブズパーソンは是正措置の勧告や制度改善を求める意見表明を行うことができ、その内容を公表することもできる（第19条）。勧告や意見表明を受けた市の機関はこれを尊重しなければならない、特に勧告については、その勧告に基づいてとった措置に関する報告が求められ、報告を求められた市の機関は60日以内にこれに回答しなければならない。

他方、市の機関以外の者が対象である場合には、人権オンブズパーソンは人権侵害の是正のためのあっせんやその他の調整を行うことになる（第21条）。

これらのあっせんや調整は任意的なものであり、一切強制性を有しないが、ただし相手が企業等の事業者であり、かつ問題となっている人権侵害行為が頻繁または重大なものである場合には、是正措置を「要請」することができる（第22条）。対象となった事業者がその要請を聞き入れないときは、市長に対して、その旨の公表を求めることも可能である。

こうした手法を通じて、人権オンブズパーソンは個別的な人権侵害の解決を図っていくことになるが、個別的な事案とは関係なく、広い地域における人権問題の解決に向けて、一般的な意見表明を行う権限も付与されている（第24条）。^{注6)}

（3）平成20年度報告書概要

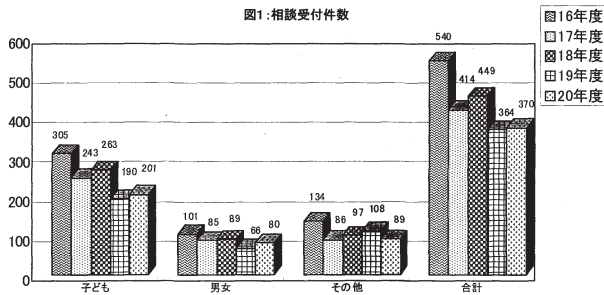
平成20年度における川崎市人権オンブズパーソンの活動概要は、報告書（平成21年6月発行）によると次のようになる。

相談の受付状況

平成20年度の相談受付件数は370件（平成19年度364件）で、このうち子どもの相談が201件（同190件）、男女平等の相談が80件（同66件）、その他相談が89件（同108件）でした。（図1）※

なお、電話での受け付けは348件で、事務所等への来所による受け付けは22件でした。※

平成20年度相談件数は前年度に比べ、子どもの相談が11件、男女平等の相談が14件それぞれ増加し、その他相談が19件減少しました。



1 相談活動の状況

① 子どもの相談

本制度では、川崎市子どもの権利に関する条例に基づき、子どもの定義を18歳未満としています。平成20年10月1日現在川崎市総人口は1,390,270人で、このうち子ども（18歳未満）の人口は215,842人（男110,471人・女105,371人）で15.5%を占めています。平成19年同時期では212,091人であり、子どもの人口は、微増の状況となっています。

子どもの相談では子ども本人からの相談が多く、人権オンブズパーソンは子ども自らが気軽に直接相談できるような相談環境をつくり、十分話を聴いて勇気づけるなど、子ども自身のエンパワーメントによって解決できるよう支援をしています。

(ア) 相談内容

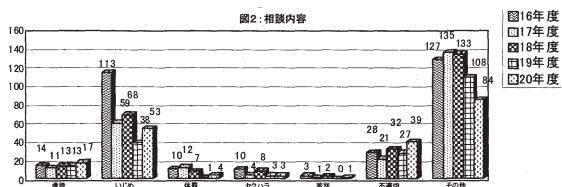
子どもの相談では、いじめ相談が53件（26%）（平成19年度38件、20%）で前年度より15件増加しました。また、学校や施設等における不適切対応についての相談が39件（19%）（同27件、14%）で前年度より12件増加しました。以下虐待、体罰、セクシュアル・ハラスメント（以下「セクハラ」という。）、差別、その他でした。（図2）※

いじめ相談の53件には、言葉によるものが22件、暴力によるものが13件、無視が7件ありました。

また、不適切対応の相談39件のうち、教員等学校側の不適切な言動に関する相談が28件と72%を占めています。

虐待相談17件の内訳は、心理的虐待が8件、身体的虐待が7件、ネグレクトが2件でした。体罰については、4件でした。

その他は84件（42%）（同108件、57%）で前年度より24件減少しています。相談の内容は、友達関係のアドバイスを求めるなどの権利侵害を伴わない子どもの悩み相談が大多数を占めています。※

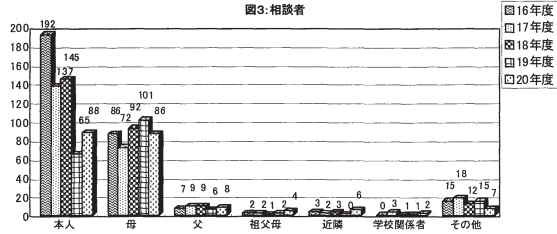


注 受付時に複数の訴えがある場合が多いが、主たる訴えをもって1件とした。

(イ) 相談者

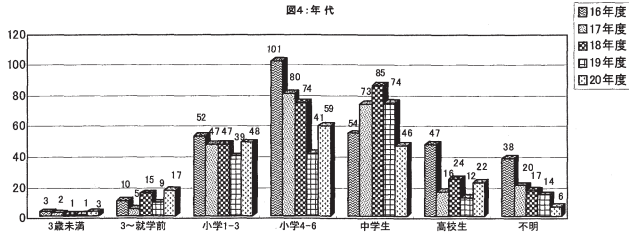
子どもの相談では、子ども本人からの相談が88件（44%）（平成19年度65件、34%）で前年度より23件増加し、母親からの相談は86件（43%）（同101件、53%）で前年度より15件減少しています。今年度は本人からの相談が母親からの相談を上回りました。相談の大部分は、子ども本人からと母親からの相談で占められています。（図3）※

川崎市人権オンブズパーソンについて



(ウ) 権利を侵害されたと思われる者の性別と年代

権利を侵害されたと思われる子どもの性別は、女子が102件（51%）、男子が91件（45%）、不明が8件でした（平成19年度女子114件（60%）、男子66件（35%）、不明10件）。前年度に続いて女子からの相談が男子を上回っています。年代でみると、小学生が107件（53%）（平成19年度80件、43%）と多く、次に中学生46件（23%）（同74件、39%）、以下高校生の22件（11%）（同12件、6%）、3歳未満を含めた就学前が20件（10%）（同10件、6%）でした。子どもの相談では、小学生、高校生、就学前の相談が増加し、中学生の減少がみられました。（図4）※



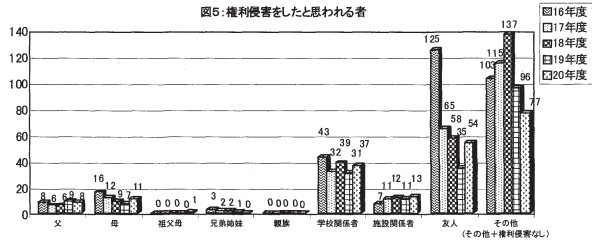
(エ) 権利を侵害したと思われる者

権利を侵害したと思われる者は、友人が54件（27%）（平成19年度35件、18%）と最も多く、次に学校、施設等関係者が50件（25%）（同42件、22%）、母親が11件（5%）（同7件、4%）でした。

なお、その他77件のうち61件は権利侵害のない相談でした。（図5）※

相談内容別の権利を侵害したと思われる者は、いじめ相談では友人、不適

切対応では学校等関係者、虐待相談では母親によるものが多くありました。



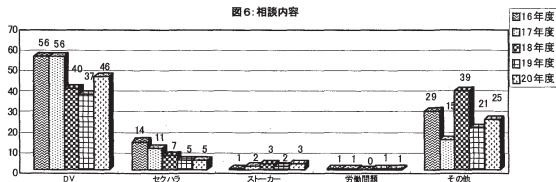
② 男女平等の相談

男女平等の相談では、DV（ドメスティック・バイオレンス）の相談が半数以上を占めています。相談者は本人からの相談が大部分を占め、年代では30歳代、40歳代からの相談が多くありました。

（ア）相談内容

男女平等の相談内容では、DVが46件（58%）（平成19年度37件、56%）、セクハラが5件（6%）（同5件、8%）、以下ストーカー、労働問題、その他でした。（図6）※

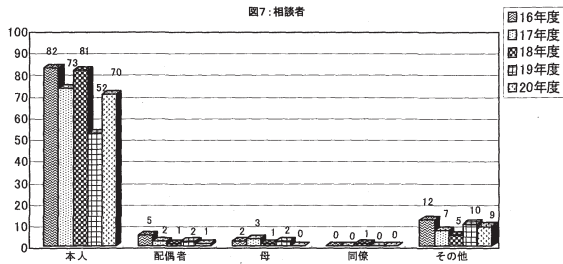
DV相談では、身体的・心理的なものが複合した相談が大多数でした。セクハラ相談では、身体的なものと言葉によるものとがみられました。その他では、離婚や夫婦関係、養育費等の相談でした。



（イ）相談者

相談者は、本人からの相談が70件（88%）（平成19年度52件、79%）と大部分を占めており、配偶者が1件（1%）（同2件、3%）でした。（図7）※

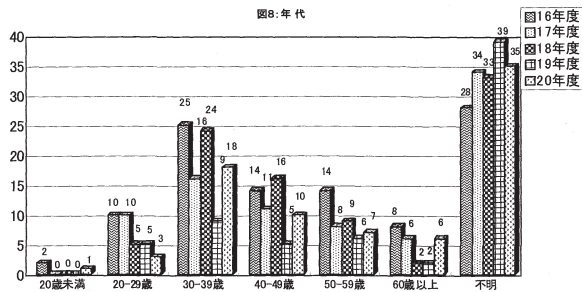
また、相談者の中には、匿名希望が23件（29%）ありました。



(ウ) 権利を侵害されたと思われる者の性別と年代

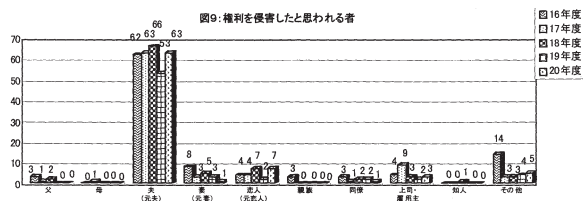
男女平等の相談では、80件中78件（97%）（平成19年度62件94%）が女性であり、男性は2件（3%）（同4件6%）でした。

年代で見ると、30歳代が18件（23%）（同9件、14%）と最も多く、次に40歳代が10件（13%）、50歳代が7件（9%）、60歳以上が6件（8%）、以下20歳代の順になっています。また、年代不明が35件（44%）（同39件、59%）でした。（図8）※



(エ) 権利を侵害したと思われる者

男女平等の相談では、夫・元夫が63件（79%）（平成19年度53件、80%）、恋人・元恋人は7件（9%）（同2件、3%）でした。上司・雇用主3件のうち2件がセクハラ、1件が労働問題でした。（図9）※



2 救済申立ての状況

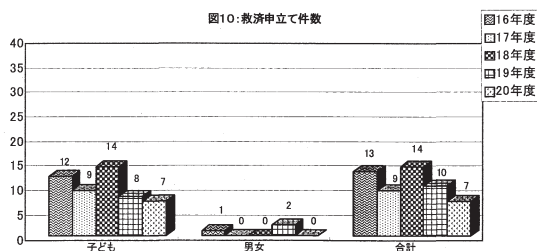
人権オンブズパーソンは、市民等より救済の申立てを受けると、権利を侵害されたと思われる者はもとより、権利を侵害したと思われる者や、関係する市の機関や事業者及び必要に応じて一般市民に対して協力要請をし、市民の人権の擁護者として電話、面談等での調査を行い、あっせん等の調整を図り、救済活動を行なっています。

人権オンブズパーソンは救済活動を行うにあたって、相談者や権利を侵害されたと思われる者と面談等をとおして十分に話を聴き、どのようなことが問題なのかを共に整理していくことに努めています。また、権利を侵害したと思われる者に対しても可能なかぎり聴き取り調査を行い、また必要に応じて現地調査に出向くなどして、双方の意見やおかれている状況について十分な調査を行っています。

人権オンブズパーソンはこれらの調査をもとに、あっせん、調整活動を重ねています。事案の内容は様々ですが、申立て人の気持ちに寄り添い、市民の人権の擁護者として市民による自主的解決を支援する立場から公正、適切に事案の解決にあたっています。

救済申立て件数

平成20年度の救済申立て件数は7件で、すべてが子どもにかかわるものでした。(図10)



(4) 5年間の変化の分析

平成16年から20年の5年間の変化を分析すると次のような特色が見出せる。

全体の相談受付数が減少状態にある。これは、人権に対する意識の向上のためか、人権オンブズマン制度への不信からかは明らかでない。

子どもの相談内容については、①相談内容はいじめに関する件が相変わらず多いが、平成16年度に比べると20年度は半減している。②教員等学校側への不適切な対応が増加しつつある。教員側に問題があるのか、保護者側の過度な注文なのか。③相談者は本人から母親側へと移りつつある。④権利を侵害されたと思われる者の年代は小学校高学年から中学生が圧倒的に多い。⑤権利を侵害したと思われる者は平成16年度に比べて20年度は半減したのに、学校関係者は変化がないことは関係者の対応の不十分さを物語っているのではないか。

男女平等の相談内容については、①DVが少し減少しているが依然として多い。②相談者は本人が圧倒的。③権利を侵害されたと思われる者の性別年代では、女性が97%、年代は30代が多い。④権利を侵害したと思われる者は夫（元夫を含む）が圧倒的に多い。なお、救済申し立ては子どもに関する件が多い。

3 結びにかえて

(1) 自治体の人権救済制度の意義

実効的な人権救済のためには、国の制度を整えるとともに、各地域ごとに独自の制度を整備していく必要がある。

その第1の理由は、人権問題の地域性である。人権問題は地域社会の日常的生活に密着して生じることが多く、それゆえ、その地域の間人関係や社会事情、またはその地域の有する独特の文化や歴史、因習などを背景にして発生してくる場合が多い。人権問題の地域性を無視して、中央から一方的に救済の手を差し伸べても、実効的な解決を図ることは困難である。

自治体の人権救済が求められる第2の理由は、人権問題と自治体の事務との結び付きの深さにある。人権問題は多岐にわたるが、それを主体的に見た場合、子どもの人権、女性の人権、障害者の人権、外国人の人権、同和地区出身者の人権などが主要なテーマであり、教育・啓発の中に反映させていくことが効果的である。

自治体独自の人権救済制度が必要とされる第3の理由は、人権問題が地域のまちづくりと関係しているからである。無論、ここでいう「まちづくり」とは、箱ものに代表されるような箱止めのまちづくりではなく、教育などのソフト面のまちづくりである。人権問題は地域的な事情を背景にして生じることが多いため、その解決にあたっては、ただ単に個々の被害者を救うだけでなく、教育や啓発などを通じて、地域に根ざす人権侵害的な慣習やものの見方を是正していかなければならない。人権問題を根本的に解決するためには、人権教育や人権救済の中で培われたデータや情報を、住民のニーズにあった人権救済制度をつくっていけるかが、自治体の人権行政の将来を左右することになる。^{注7)}

(2) 自治体の人権救済制度の課題

自治体が独自の人権救済制度を志向しても、そこには財源の問題や住民の理解の確保など、乗り越えるべき課題が数多く存在する。中でも財源の問題

は最も大きくびきとなっているが、法学的な見地から見た場合、自治体による条例制定における制限の問題も重要である。

憲法第94条は「地方公共団体は、…法律の範囲内で条例を制定することができる」と定め、地方自治法第14条1項は「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて…条例を制定することができる」と規定することによって、自治体の条例制定権を保障しているが、あくまでも「法律の範囲内」あるいは「法令に違反しない限り」という条件付きであり、国の意思が自治体の意思に優先することになっている。

しかし、憲法が各自治体に自治権を認めている以上、条例制定権の範囲はなるべく柔軟に解さなければならない。

従って条例と国の法令とは別系統の法源と捉え、法令と条例との関係は、中央政府と地方政府の間の政策調整に関わる問題として、条例が国の政策推進を積極的に妨げるものでない限り、両者の併存を広く許容すべきであろう。

自治体が独自の人権救済制度を整備・運用していくのであれば、それを担うだけの力量を持つことが不可欠である。そこで要請されるのが1990年代以降、ひときわその必要性が叫ばれるようになった政策法の充実と、それを担うべき法務職員の育成である。こうした人的資源の開発如何が自治体行政の未来を決定するといっても過言ではないであろう。^{注8)}

川崎市人権オンブズパーソンは積極的な活動をしており、とりわけ教育委員会や学校など、これまではある種の「聖域」とされていた部分に踏み入って、具体的な施策の改善を求める意見表明を行ったことは、市長部局からは一定の独立性をもったオンブズパーソンならではの成果といえるであろう。

ただし人権オンブズパーソンの人数や事務局体制は、必ずしも十分とはいえない。2人のオンブズマンから成るという現在の体制は3人体制の「市民オンブズマン」や、各自治体の救済制度（たとえば、川西市の子どもの人権オンブズパーソンは3人から5人と規定されている）と比べても少なく、川崎市では人口130万の政令都市であることを考えれば、決して十全の体制とはいえない。また、事務局体制については、現在4人の専門調査員が事務局に配置され、相談や調査などにあたっているが、年に数百件という相談や申

立に対して、この人数では対応を続けることは難しいと思われ、専門調査員や事務局職員の増員も不可欠であろう。^{注9)}

(3) 今後の展望

以上のような課題を克服しつつ、どれだけこれらの人々の人権保障や生活保障に役立てられるのかということについて、第一義的な責任を負っているのは自治体である。自治体の事務は人権問題に直結しているものが多く、それゆえ人権救済制度も地域単位で設置し、自治体の各行政分野と相互に連携協力しながら活動していくのが効果的であるといえる。

本稿で取り上げた川崎市の人権オンブズマン制度は、必ずしも万全の制度といえるわけではないが、こうした先例を範としつつ各自治体ごとに試行錯誤を積み重ねていけば、それが全体としてが日本の人権施策を底面から支え、人権の国づくりへとつながっていくであろう。この分野における取り組みは、まだ始まったばかりであり、今後一層進むと予想される地方分権の中で、人権救済制度をめぐる自治体の切磋琢磨が行われることが期待される。国の側もそれを支援するような分権を行うべきであり、組み込みの負担を軽減するための権限委譲ではなく、人権保障の核としての自治体作りを目的とした地方分権も目指すべきである。

注

- 1) 松本 健男、江橋 崇、友永 健三、横田 耕一『これからの人権保障—高野真澄先生退職記念』2007年 有信堂高文社 130頁
- 2) 人権救済制度一般については、久禮義一「人権救済制度」関西外大人権教育思想研究第9号
- 3) 前掲1) 140～141頁
- 4) 川崎市人権オンブズパーソン報告書平成15年度報告書 3頁
- 5) 川崎市統合的の市民オンブズマン制度検討委員会『人権が尊重される地域社会を目指して』平成13年4月 7頁

川崎市人権オンブズパーソンについて

- 6) 立法ウォッチング「川崎市人権オンブズパーソン条例」月刊自治研515号 111頁
- 7) 前掲1) 148～149頁
- 8) 前掲1) 149頁
- 9) 前掲1) 142頁

本稿は松本 健男他編『これからの人権保障—高野眞澄先生退職記念』並びに平成14年度～20年度『川崎市人権オンブズパーソン報告書』により多大な示唆を受け、それらに基づき私論を展開したものであることをここにご報告いたします。